

Le courant de la régulation, un apport ancien mais caché à l'économie du développement ?

**Retour sur les travaux du séminaire « régulation et développement »(1996-1999)
(Michel Vernières) (25/2/08)**

L'analyse de l'évolution économique et sociale des pays en développement, suppose t'elle le recours à des théories et concepts spécifiques ? C'est là un vieux débat au coeur de l'économie du développement. Pour les économistes hétérodoxes, et plus particulièrement les régulationnistes, considérer que concepts et théories ont une valeur universelle et atemporelle serait en contradiction avec la nature même de leur démarche. Ceci ne peut que les conduire à confronter leurs concepts et leurs analyses à la diversité des situations des pays en développement. Cette confrontation est, en effet, susceptible d'affiner ces analyses et d'en préciser la pertinence.

Cependant, en apparence, le courant de la régulation, identifié à partir de la publication de la lettre, de l'année, de l'état des savoirs et des Forums¹, a peu centré ses réflexions sur les pays en développement. Sur les 57 points théoriques de la lettre de la régulation deux (n°13 et 42), seulement, s'appuient explicitement sur l'analyse de l'un de ces pays. L'année de la régulation pour sa part, en quelque 2.500 pages, en a consacré 130 à l'économie du développement. Quant aux publications liées aux Forums, qui avaient chacun un atelier « développement », celle de 2001 comprenait deux communications (sur 40), celle de 2003 sept (sur 65).

Mais ce décompte est une excellente illustration des graves insuffisances d'une approche bibliométrique. En déduire que le courant de la régulation n'a pas travaillé à partir de la situation des pays en développement serait ne pas tenir compte de son rôle dans l'animation de la réflexion économique hétérodoxe sur les questions de développement à travers, en particulier, le séminaire « régulation et développement », relayé ensuite par le séminaire « institutions et développement ».

En effet, en 1996, l'Association de la régulation décidait d'organiser un séminaire « régulation et développement ». La faible implication apparente des régulationnistes dans l'étude des pays en développement a été à l'origine de cette création. Sur les quelques 550 pages de l'ouvrage « théorie de la régulation : l'état des savoirs » (Boyer et Saillard 1995), à peine 25 sont consacrées à l'économie du développement. Parmi les 16 premiers numéros de la lettre de la régulation un seul, le n° 13, lui est consacré (Soria 1995). Certes, il a été souligné, dès la première réunion du séminaire et à partir d'un premier recensement, que d'assez nombreux travaux avaient été réalisés, sous des formes diverses et pas toujours facilement accessibles². Mais ces travaux apparaissaient comme dispersés. L'absence d'un lieu de confrontation et d'échanges ne facilitait pas leur capitalisation à des fins de synthèse théorique et de prise en compte plus systématique de leur apport pour l'économie du développement.

La nécessité d'un tel lieu apparaissait d'autant plus forte que, au cours des deux décennies précédentes (1975-1995), les études sur le développement avaient été caractérisées par une remise en cause globale des théories et schémas anciens et par une concentration des travaux sur des champs plus étroits. C'est ce que Philippe Hugon (1993) avait qualifié de « temps de la gestion ». Les participants au premier séminaire (14/2/96) avaient jugé la création d'un tel lieu de débats comme particulièrement opportune du fait qu'ils étaient, de

¹ Evoquer ici seulement les publications officielles de l'association de la régulation évite de prétendre étiqueter les divers auteurs comme appartenant ou non à cette école ce qui est parfaitement arbitraire étant donné le caractère non sectaire du courant de la régulation.

² Parmi les plus faciles à consulter peuvent être cités : Boyer ed. (1986), Lanzarotti (1992), Lipietz (1985), Ominami (1986), Saboia (1987), Théret (1993)...

plus en plus, confrontés à un retour en force de l'analyse orthodoxe en économie du développement.

Pendant trois ans, de 1996 à 1999³, ce séminaire s'est réuni une vingtaine de fois (cf., en annexe, la liste des séances). C'est, dix ans après, par un regard rétrospectif sur ses travaux que les quelques lignes qui suivent voudraient synthétiser ses apports pour identifier l'état de la réflexion du courant de la régulation à cette époque. Les autres articles de ce numéro de la revue et des recherches ultérieures pourront permettre, à partir de là, d'identifier les permanences et les évolutions enregistrées en 2008.

Un premier constat s'impose quant aux terrains privilégiés pris comme points de départ des analyses proposées. Contrairement à la dominante des travaux français sur le développement, l'Afrique Sub-saharienne et le Maghreb ont été relativement peu étudiés,⁴ au contraire de l'Amérique latine⁵. Ce fait, quelles qu'en soient les causes, invite à s'interroger sur son impact analytique pour l'appréhension théorique des questions de développement dans un Monde où les différences entre pays du Sud ne cessent de s'accroître. Ceci a conduit à juger fondamentale, dès les débuts du séminaire, la question de la comparabilité des trajectoires de développement et ce n'est sans doute pas un hasard si la dernière réunion de ce premier cycle de séminaire a porté sur la méthodologie des comparaisons internationales.

Dès la première séance du séminaire, il est apparu avec force que les « quatre piliers de la théorie de la régulation », pour reprendre l'expression de Boyer et Saillard (1995), apparaissaient constituer une assise solide pour l'analyse des pays en développement. Ce constat confirme le fait que la théorie de la régulation est une approche féconde pour l'étude de ces pays (1). A cette fin l'utilisation analytique des formes institutionnelles, éléments importants de cette théorie, s'est révélée pertinente (2). Mais de délicates questions méthodologiques ont été soulevées, sans être pleinement approfondies (3).

1) La régulation, une approche a priori féconde pour l'analyse des pays en développement

La théorie de la régulation repose sur "quatre piliers", pour reprendre l'expression de Boyer et Saillard (1995), qui apparaissent comme de solides bases pour l'analyse de l'évolution des pays en développement.

1.1) En premier lieu, Boyer et Saillard (1995) soulignent que "la théorie de la régulation entend bénéficier des apports de disciplines voisines telle que l'histoire, la sociologie, les sciences politiques, dont elle accepte de prendre certaines conclusions comme hypothèses" (P. 11). Cette démarche, certes essentielle dans tous les cas, s'impose particulièrement lors de travaux consacrés à des pays éloignés de l'univers culturel des chercheurs économistes qui ne peuvent dès lors compter, explicitement ou implicitement, sur leur connaissance intime des sociétés étudiées pour formuler les hypothèses de départ de leurs recherches.

1.2) En second lieu, la théorie de la régulation invite à délimiter avec précision l'espace et la période d'analyse choisie. Or, la diversité croissante des caractéristiques économiques et

³ Après un temps d'interruption, il a repris ses séances en 2001, sous le titre « Institutions et développement », grâce au dynamisme d'une équipe de jeunes chercheurs (E. Lafaye de Micheaux, E. Mulot, P. Ould Ahmed). Sous leur direction ce séminaire a donné lieu à la publication en 2007 d'un ouvrage « Institutions et développement ».

⁴ Sur les dix séances où un point de départ géographique était explicite, deux seulement ont concerné ces deux régions, deux autres l'Asie et une la Turquie.

⁵ Cinq séances sur les dix.

sociales des pays en développement et la grande variété de leurs rythmes d'évolution imposent, de plus en plus, d'identifier avec soin zones et périodes analysées.

Paradoxalement, dans un contexte de mondialisation croissante, les différences spatiales s'accroissent entre continents, mais aussi entre pays d'une même aire culturelle et, à l'intérieur des pays eux-mêmes, entre territoires. Dès lors, tout regroupement est contestable et doit être justifié avec soin, qu'il soit effectué à des fins comparatives ou pour disposer de données statistiques en nombre significatif.

Le choix des périodes d'analyse est toujours un point délicat. Il n'est donc pas surprenant qu'il ait été discuté à plusieurs reprises lors des séminaires évoqués ici. Ainsi, la confrontation des situations mexicaines et brésiliennes a conduit à s'interroger sur la validité d'une analyse débutant en 1950 alors que l'installation au pouvoir du PRI, déterminante pour le Mexique, est beaucoup plus ancienne. Par la stabilité politique engendrée, elle contraste avec l'évolution du Brésil, marquée par diverses alternances politiques. De même, dans le cas de l'Algérie, débuter l'analyse à la date de l'indépendance, en 1962, peut conduire à négliger l'importance de la période antérieure du fait, en particulier, de l'existence du plan de Constantine. Pour l'Afrique sub-saharienne, P. Hugon a proposé une périodisation en quatre grandes époques. : les sociétés précoloniales, la période coloniale jusqu'aux années trente, de 1930 à la fin des années soixante, depuis le début des années soixante-dix à nos jours.

De plus, discontinuités politiques et économiques ne coïncident pas nécessairement. Privilégier les unes ou les autres implique souvent des hypothèses implicites sur le primat du politique ou de l'économique. Il convient donc, pour le moins, de les expliciter soigneusement et très souvent de combiner ces périodisations.

1.3) Le troisième pilier de la théorie de la régulation est l'hypothèse d'historicité fondamentale des processus de développement. En rupture claire avec la prétention à l'universalité et à l'atemporalité des théories économiques orthodoxes dominantes, la théorie de la régulation invite donc à mettre l'accent sur les dynamiques d'évolution des rapports socio-économiques. Les stratégies des acteurs d'aujourd'hui dépendent des décisions et des choix, intentionnels ou non, de ceux du passé, tout comme l'avenir dépend de ceux d'aujourd'hui. Cette hypothèse confère dès lors une place décisive à l'étude des institutions et à leur insertion dans l'analyse. En effet, les institutions, au sens large du terme qui comprend également les règles de fonctionnement des sociétés, sont le réceptacle mémoriel des sociétés. C'est par leur intermédiaire, leurs modalités de fonctionnement, que se transmettent les acquis et choix des périodes passées. Pour les pays du Sud, l'impact variable de la période coloniale et des modalités d'accès à l'indépendance politique est à prendre tout particulièrement en compte.

1.4) Le dernier pilier de la théorie de la régulation est certainement le plus ambitieux puisqu'elle vise à "expliquer avec le même ensemble d'hypothèses le plus grand nombre possible de faits stylisés" (Boyer, Saillard 1995, p.12). C'est cet objectif qui a entraîné le plus d'interrogations au cours du séminaire puisqu'il invite à poser la question de savoir, tout à la fois, quels faits stylisés sont jugés essentiels pour caractériser l'évolution des pays en développement et si sont valables, pour eux, les hypothèses avancées à partir d'une analyse initialement centrée sur les pays dits occidentaux.

C'est donc dans cette perspective que les travaux du séminaire ont conduit à s'interroger sur les enjeux et limites du recours aux formes institutionnelles qui sont au cœur des divers régimes d'accumulation et modes de régulation.

2) La pertinence du recours aux formes institutionnelles canoniques de la régulation

Répondre à la question de la pertinence du recours, pour l'analyse des pays en développement, aux formes institutionnelles identifiées par la théorie de la régulation justifierait, pour chacune d'entre elles, de beaucoup plus longues analyses que celles qui tentent ici de synthétiser les débats du séminaire. De plus ceux-ci se sont essentiellement concentrés sur trois de ces formes ; le rapport salarial, l'Etat et l'insertion internationale⁶.

2.1) Rapport salarial ou rapport d'emploi ?

Dans le régime fordiste, point de départ de l'analyse de la régulation, le rapport salarial joue un rôle clé. L'attention est ainsi portée, au sein d'une théorie macro-économique, à l'organisation du travail, aux modalités de rémunération, aux règles de droit régissant le travail et, plus largement, aux rapports sociaux de production. Il occupe donc une place centrale pour la compréhension du fonctionnement des économies occidentales industrialisées de la seconde moitié du XXème siècle où la progression du salariat apparaît comme un mouvement inexorable.

La situation est tout autre dans les pays en développement. Le travail salarié y est beaucoup moins répandu. La population active agricole est importante, souvent principalement composée de petits propriétaires et de travailleurs familiaux ou/et de travailleurs sans terres qui se louent à la journée. Les secteurs industriels, artisanaux et commerciaux comprennent un très grand nombre de petites unités de nature très diverses, généralement regroupées sous le terme, particulièrement ambigu, de secteur informel. A l'évidence, l'essentiel de la main d'œuvre ne saurait relever des caractéristiques du rapport salarial tel qu'il a été identifié dans les travaux concernant les pays occidentaux. Il en est ainsi, même dans le cas des pays d'Amérique latine, à l'exception probablement de quelques uns d'entre eux comme l'Argentine ou le Chili⁷.

Très rapidement, les échanges du séminaire ont conduit à conclure que si ce terme était, à l'évidence, peu adapté à la situation des pays en développement, la prise en compte, à une place centrale, des rapports d'emploi était essentielle pour la compréhension des processus de développement. L'importance de la réserve de main-d'œuvre constituée par les travailleurs de l'agriculture est un élément clé de l'existence de bas salaires, comme le montre avec éclat le cas de la Chine. L'existence d'un secteur dit informel aux mille facettes conduit à la diversité des statuts au travail, qu'il s'agisse d'indépendants, d'aides familiaux, de tâcherons, de pseudo-apprentis. Les règles juridiques étatiques de droit du travail ne s'appliquent que très partiellement.

Dans le cas particulier des régimes rentiers, pour l'essentiel pétroliers ou miniers, le rapport d'emploi est déterminé par le processus de circulation de la rente beaucoup plus qu'il ne le détermine. D'une part, la rente pèse sur l'ensemble des rapports sociaux. D'autre part, elle interfère de façon très nette dans la formation des salaires et les modalités de la protection sociale.

En effet, si dans les pays occidentaux, tout particulièrement européens, les systèmes de protection sociale sont, pour l'essentiel, directement ou indirectement liés à l'activité

⁶ Les deux autres formes institutionnelles, la monnaie et les formes de la concurrence, n'ont été qu'incidemment abordées.

⁷ L'importance des travaux régulationnistes consacrés à ce continent et particulièrement à ces deux pays, ce qu'un membre du séminaire avait qualifié de « tropisme latino-américain », explique probablement la poursuite de l'utilisation du terme de « rapport salarial »

productrice des personnes, il n'en est pas de même dans les pays en développement où des rapports clientélistes et, surtout, la solidarité familiale jouent un rôle fondamental.

Dès lors, dans ces pays, l'analyse du rapport d'emploi en est rendue plus complexe. Mais, elle n'en est pas moins essentielle. Sa place dans la hiérarchie des formes institutionnelles demeure élevée, la mobilisation de la main-d'œuvre étant un facteur clé de tout processus de développement. Aussi, au cours de celui-ci, le rapport d'emploi évolue, parfois rapidement comme l'a montré le cas de l'Argentine à la fin du XXème siècle. De telles évolutions sont souvent liées à celles du rôle de l'Etat, invitant ainsi à souligner l'interdépendance des différentes formes institutionnelles.

2.2) Le rôle toujours clé de l'Etat

La notion d'Etat, distincte de celles de société et de nation, est l'une des formes canoniques de la théorie de la régulation. Il est apparu comme le lieu, à partir duquel, un ou plusieurs groupes sociaux contrôlent la communauté qui vit sur le territoire relevant de cet Etat. Au cours du séminaire, l'Etat a peu été abordé sous l'angle des modifications de ses structures administratives et organisationnelles, ni sous un angle normatif.

Les politiques de privatisation sont, de ce point de vue, apparues particulièrement significatives. Bien souvent, le passage d'une gestion dite publique à une gestion privée de diverses activités ne change que les règles apparentes de gestion et ne correspond pas à une réduction effective de la place et du rôle de l'Etat. Fréquemment, les privatisations permettent aux groupes qui dominent l'Etat de conserver leur pouvoir. En effet, les sociétés privées bénéficiaires de ces privatisations, surtout si elles sont étrangères, sont fortement dépendantes des pouvoirs en place. Ceux-ci ont tendance à ne pas fixer de règles claires d'attribution, ni de gestion et de contrôle ce qui est générateur d'arbitraire. Dès lors, ils tendent, par ces moyens indirects, à conserver la maîtrise des ressources économiques, essentielles pour la conservation du pouvoir politique, issues de l'extraversion de l'économie.

La réflexion s'est donc centrée, plus que sur les formes juridiques de l'intervention de l'Etat, sur sa place et son rôle dans les processus de développement en examinant les différentes formes qui caractérisent son intervention. Mais la diversité de ces formes d'intervention de l'Etat apparaît grande.

Au cours des années allant de 1930 à 1970, en Afrique sub-saharienne, l'Etat joue un rôle économique central se substituant aux entrepreneurs privés en petit nombre et conduisant des politiques de type keynésien. Une logique d'accumulation animait ses interventions dans le cadre de politiques de substitution aux importations. Depuis le début des années soixante dix, ces Etats africains, plaqués par la colonisation sur la société civile, ont eu du mal à s'adapter aux chocs issus des évolutions de l'économie mondiale. C'est donc à la nécessité d'une reconstruction de leurs structures étatiques et à une modification du comportement de leurs dirigeants que se trouve confrontée la majorité de ces pays afin de relancer, sur d'autres bases, leur processus de développement.

Dans l'Algérie d'après l'indépendance, l'Etat est le seul détenteur de la rente pétrolière. C'est donc lui qui arbitre son affectation entre l'investissement public et l'importation de biens de consommation courante. Il détermine ainsi une part essentielle de la répartition des revenus. Cette suprématie de l'Etat implique que, en l'absence de mécanismes de marché, la répartition de la rente et ses modalités d'utilisation dépendent des luttes et compromis réalisés au sein des divers groupes qui se partagent le pouvoir étatique.

En Corée et à Taiwan, le rôle essentiel de l'Etat dans leur processus de développement est apparu clairement. Mais, à partir de 1985, la démocratisation de leurs régimes a renforcé les syndicats de travailleurs. Le poids relatif des partenaires sociaux a donc augmenté face à celui de l'Etat. Cet exemple a permis de rappeler la nécessité de prendre en compte, au coeur

de l'analyse du développement, les rapports de force politiques et sociaux existant entre les groupes sociaux composant les sociétés considérées.

Une contrainte internationale de même nature pesant sur le Brésil et le Mexique a conduit à une « bifurcation », pour reprendre le terme utilisé lors du séminaire, de leurs régimes d'accumulation au cours des années soixante-dix. Le Mexique a privilégié un processus d'ajustement interne, impliquant une redistribution des propriétés. Les choix faits ont remis en cause la place du secteur public qui était la base du système sociétal corporatiste ancien. L'ajustement a donc été en premier lieu celui du système politique. Pour sa part, le Brésil a opté pour une stratégie différente en accordant la priorité à l'ajustement externe. Etat-nation inachevé et reposant sur un système clientéliste, l'ajustement s'est réalisé, en premier lieu, dans le champ de l'économique. Mais, dans les deux cas, la nature des sphères politiques semble avoir joué un rôle déterminant.

En effet, l'Etat n'est pas seulement reconnu en regard de sa capacité à définir des politiques économiques. Pour que celles-ci soient efficaces à terme, il convient que lui soit reconnue la légitimité nécessaire pour mobiliser les acteurs économiques et sociaux non gouvernementaux. La question de la légitimité de l'Etat ne pouvait donc être négligée. La force brute et l'oppression ne peuvent être le seul fondement d'un maintien durable du pouvoir des groupes politiquement dominants. Ceux-ci sont contraints de composer avec les autres acteurs de la société ce qui, dans bien des cas, conduit à estomper la frontière entre public et privé. Cette frontière était généralement assez marquée dans les années cinquante et soixante et, depuis lors, elle est beaucoup moins nette. Il en est particulièrement ainsi dans le domaine de l'action sociale de l'Etat qui est l'un des fondements de sa légitimité, même si celle-ci peut être d'origine idéologique ou religieuse. Dans de nombreux pays en développement, les dirigeants au pouvoir ne peuvent pas assurer directement, sur financement public, cette protection sociale que la cause en soit la prééminence d'une idéologie libérale, des contraintes liées à des processus d'ajustement structurel ou de graves défauts d'organisation administrative et de gestion. Dans ces cas, la fourniture des biens collectifs ou tutélaires, qui assurent la satisfaction de ce besoin de protection, exigent le recours à un financement privé. Si ces acteurs privés ne sont pas liés aux gouvernants d'une manière ou d'une autre, c'est, à terme, la conservation du pouvoir par ces derniers qui est en jeu.

Dès lors il ne s'agit pas de s'interroger pour savoir si la sphère économique l'emporte sur la sphère politique ou l'inverse. Au contraire, il convient de souligner l'étroite imbrication des deux sphères même si elles ont chacune un certain degré d'autonomie, variable dans le temps et l'espace. En ce sens, il existe un véritable enjeu économique de l'exercice de la citoyenneté. Tout processus de démocratisation, c'est à dire de plus grande participation des citoyens aux décisions qui engagent leur avenir, rétroagit tout particulièrement sur les modalités de répartition du revenu national et, par conséquent, sur la sphère économique.

Inversement, le poids des forces économiques internationales dominantes pèse sur les décisions des pouvoirs publics qui sont engagés dans une compétition internationale pour attirer capitaux et investissements. Mais la diversité des situations des pays étudiés montre, en ce domaine, que les Etats ont des comportements politiques fort variés, allant du rôle de relais local de ces forces internationales dominantes à celui de promoteur d'une modalité nationale spécifique d'intégration dans l'économie mondiale.

2.3) L'insertion internationale

Lors de plusieurs séminaires, le premier choc pétrolier est apparu comme une date marquant une rupture dans le régime de production de plusieurs pays en voie de développement. Certes les modalités de réponse à ce choc et les modalités d'évolution de ces régimes ont varié d'un pays à l'autre. Or, l'approche régulationniste des dynamiques

économiques tendait à privilégier leurs déterminants nationaux plus qu'internationaux. Ce constat a conduit à poser la question de savoir comment chaque pays s'adapte à des contraintes extérieures fortes. Il est donc apparu essentiel de s'interroger sur l'articulation existant entre les deux niveaux d'analyse. En ce sens la confrontation de la théorie de la régulation avec l'approche de l'économie politique internationale s'est révélée particulièrement féconde. En effet, celle-ci n'analyse pas le rôle de l'environnement international par le biais du mode d'insertion des économies nationales dans le régime international, démarche de la théorie de la régulation. L'économie politique internationale, elle, place au cœur de l'analyse le système de relations internationales comme un ensemble composé d'éléments fragmentés, aux modèles productifs diversifiés, et caractérisé par l'émergence d'une sphère off-shore relativement autonome par rapport aux Etats. Le devenir de cette sphère et son ampleur ont été au cœur des débats, car son extension éventuelle impliquerait une plus grande révision de la démarche traditionnelle des régulationnistes.

En toute hypothèse, dans le contexte de mondialisation croissante et de développement rapide des échanges internationaux, les formes institutionnelles de l'insertion internationale des différents pays ne peuvent que jouer un rôle croissant. Certes, dans toutes les périodes, la prise en compte du type d'insertion d'un pays dans la division internationale du travail s'imposait. Ainsi, dans le cas argentin, les facteurs internes du développement ont fortement pesé sur la crise qu'a connue ce pays, sans pour autant négliger l'impact de la stagnation des exportations, liée à la nature de ces dernières en grande partie d'origine agricole.

De même, pour l'Afrique sub-saharienne, les formes très ouvertes de son insertion internationale ne permettent plus aux Etats de contrôler les prix intérieurs. Leur espace national étant de moins en moins protégé, ces pays ont eu tendance à être marginalisés au sein de l'économie mondiale.

A l'inverse, si les économies de la Corée et de Taiwan sont fortement intégrées au sein de cette dernière, cela ne signifie pas que cet intégration ait été l'élément moteur de leur développement, leur marché intérieur ayant également joué un rôle important. Quant à la Chine, son ouverture, à la fin du XXème siècle, aux investissements étrangers très rapidement croissants et la forte progression de ses exportations ne sauraient faire oublier l'importance décisive de sa dynamique interne et, en particulier, de sa capacité à modifier les modalités de la prise en charge des besoins sociaux de la population.

Ces exemples ont fait nettement apparaître que l'un des enjeux de tout processus de développement est la capacité du pays considéré à articuler ses mécanismes internes de régulation économique et sociale avec les contraintes et opportunités nées de son insertion internationale.

Le tournant des années 1973-1974 concerne l'ensemble de l'économie mondiale. Ainsi, par delà les spécificités de chaque pays, leur évolution s'inscrit dans celle de l'économie mondiale. C'est donc en regard de cette dernière que doit être discutée celle de chaque économie nationale à supposer que le cadre national, et non celui de régions plus vastes ou plus restreintes, ne soit pas plus pertinent. Cependant, constater qu'une périodisation nationale se calque, en tout ou en partie, sur celle de l'économie mondiale ne signifie pas qu'un pays soit fortement dépendant de cette dernière. Dès lors, une confrontation systématique des périodisations nationales avec celle de l'économie mondiale pourrait être un indice important d'un effet sociétal, propre à chaque pays, influant son processus de développement.

Mais, les processus d'intégration régionale, amorcés sous des formes variées d'une région à l'autre, sont, pour les pays en développement, un enjeu majeur à prendre en considération dans l'analyse des perspectives d'inflexion des régimes productifs. La prise en compte, dans l'analyse, de ces dimensions régionales est rendue d'autant plus difficile qu'il convient de tenir également compte de l'enchevêtrement des niveaux interdépendants d'analyse et de décision que sont le mondial, le régional, le national et le local.

Ainsi, au cours du séminaire, est apparu tout l'apport pour l'étude des pays en développement d'une approche en termes de formes institutionnelles. Mais, si l'étude plus approfondie de certaines d'entre elles a été réalisée, il a aussi été souligné à plusieurs reprises l'intérêt de préciser leur hiérarchie qui varie dans le temps. Ce constat a été particulièrement net à l'examen du cas argentin. L'Argentine, économie riche à la fin du XIX^{ème} siècle, se prête bien à l'utilisation des catégories analytiques de la régulation. Son étude a conduit à mettre l'accent sur cette hiérarchie des formes institutionnelles et ses changements. En effet, après une période où le rapport salarial a été la forme institutionnelle dominante, celui-ci s'est très rapidement effondré. La monnaie a alors relayé ce dernier comme forme dominante. Ce constat invite à analyser les facteurs et modalités des vitesses d'évolution de ces différentes formes institutionnelles, même s'il convient de ne pas négliger l'examen des modalités de leur interdépendance. Cette prise en compte de l'articulation des différentes formes institutionnelles pose de sérieux problèmes méthodologiques qui, contrairement à d'autres évoqués ci-dessous, n'ont pas été solidement abordés au cours du séminaire.

3) Des questions de méthode à approfondir

En effet, d'un point de vue plus méthodologique, le séminaire a, essentiellement, abordé trois types de questions : l'identification des régimes de production, la place de l'analyse des périodes de crise et les problèmes soulevés par les indispensables analyses comparatives.

3.1) Identifier des régimes de production ?

Pour les différents territoires analysés, identifier la nature de leurs régimes de production est une condition nécessaire pour étudier les modalités de l'articulation de ces régimes de production ; c'est à dire de la manière dont ils coexistent selon des hiérarchies plus ou moins marquées et des effets de domination des uns sur les autres et dont, dans le temps, ils s'engendrent les uns les autres.

Lors de l'une des séances du séminaire des modèles de croissance régulationnistes ont été examinés⁸. Ces modèles permettent de définir les paramètres et donc les caractéristiques institutionnelles d'un régime stable et de mettre en évidence les ruptures et discontinuités à la source de la mise en place de nouveaux régimes. Lors des discussions ont été soulignées les limites propres à ce type d'exercice de modélisation. L'étude de la stabilité du régime de production à moyen terme ne peut remplacer celle des conditions institutionnelles de stabilisation dans le long terme. Or une telle étude de la cohérence dynamique à long terme entre les formes institutionnelles et le régime de production est difficilement modélisable. En tout cas, ce ne sont pas les échanges du séminaire qui ont permis d'avancer sur ce point fort difficile.

Les avancées ont également été limitées sur un autre point abordé dès les premières séances du séminaire : l'utilité, pour l'analyse des processus de développement comme pour toute théorie macro-économique de longue période, d'élaborer une taxinomie des divers régimes de production. En fait, les diverses séances du séminaire n'ont pas permis de réaliser cette taxinomie des régimes de production, même si elles ont conduit à préciser la nature de certains d'entre eux, en premier lieu du régime rentier.

Le terme de régime rentier est très souvent utilisé, mais dans des sens sensiblement différents. Pour tenter d'y voir plus clair, un premier débat a porté sur la notion même de rente. Trois types de définitions ont émergé. L'une identifie la rente comme un revenu lié à la

⁸cf. Boyer (1988), (1994), Lordon (1994)

propriété du sol dès lors qu'il est exploité productivement. Une autre considère qu'il y a rente quant un gain peut être obtenu, au delà d'une rémunération jugée normale, grâce à un avantage particulier : brevet, information exclusive... La troisième définition de la rente l'identifie à partir de l'obtention, par transfert en provenance d'autres agents, de ressources qui ne sont pas générées par la production intérieure au territoire considéré.

Ces divergences dans la définition même de la rente ne peuvent que compliquer celle de régime rentier. Dès lors, à partir d'une définition de départ qui identifiait le régime rentier comme celui où l'importation de biens de capital et de technologie est financé par l'exportation de produits primaires ou peu valorisés, la discussion a conduit à mettre en avant l'importance de la prise en compte des comportements rentiers. Ceux-ci conduisent à privilégier les mécanismes de captage et de partage des rentes. Le régime rentier se caractérise alors par la nature des modalités de répartition de cette rente.

La référence aux cas argentins et algériens a pu, un temps, laisser croire que l'origine de la rente était essentielle, d'origine agricole dans un cas, pétrolière dans l'autre. Mais, comme l'a montré la référence à l'Afrique sub-saharienne, cette distinction apparaît peu satisfaisante face à la complexité de la situation et de l'évolution des différentes économies. Plus opérationnelle est apparue une analyse de ces régimes qui mettrait l'accent sur la notion de transfert, d'autant plus essentielle que, comme en Afrique sub-saharienne, l'on se situe dans un univers où le capital marchand est dominant et valorisé par la circulation des biens. Certes, des dynamiques productives internes y existent, mais elles mobilisent peu de capital susceptible de se valoriser dans la sphère productive. La rente n'aurait donc qu'un lien apparent avec les ressources naturelles, le point essentiel étant les conditions de valorisation du produit.

Ces débats ont conduit à conclure qu'il ne semble pas exister de formes institutionnelles spécifiques au régime rentier. Mais son existence entraîne des modalités spécifiques de fonctionnement et d'enchaînement de ces dernières. Ainsi, à partir de l'étude du régime rentier, il est apparu que l'étude de tout régime de production doit mettre l'accent sur une analyse fine des modalités de médiations entre régime économique et régime politique. Tout particulièrement, les modalités de la répartition du revenu national apparaissent comme un élément décisif tout à la fois du rapport d'emploi et de la légitimation du politique. L'exemple brésilien a semblé confirmer que le passage d'un régime autoritaire à un régime démocratique entraîne, via l'apparition de formes institutionnelles nouvelles, des modalités différentes de répartition.

Plus généralement, il est apparu essentiel d'incorporer, dans toute analyse des processus de développement, des variables représentatives de la nature et de l'évolution des rapports sociaux fondamentaux. Ce constat invite donc, une fois de plus, à mettre tout spécialement l'accent sur l'importance de la prise en compte des caractéristiques politiques des régimes de production.

3.2) Privilégier l'analyse des périodes de crise ?

L'étude des crises a toujours été jugée importante par l'école régulationniste. En effet, les périodes de crises permettent de mieux illustrer les ressorts profonds d'un régime de production soumis à de fortes tensions. Elles marquent aussi, pour certaines d'entre elles, le passage d'un régime de production à l'autre.

Cette question de l'importance relative de l'analyse des périodes de crise pour la compréhension des processus de développement n'a pas été abordée en tant que telle. Mais, au cours de plusieurs séances, diverses situations de crise ont été évoquées à partir du cas de différents pays.

Ainsi, le séminaire s'est-il interrogé sur l'origine première de la crise algérienne qui a semblé devoir trouver son point de départ dans la combinaison d'une faible rentabilité des investissements réalisés et des difficultés du secteur agricole. Pour l'Afrique sub-saharienne, la crise des années quatre-vingt, qui a marqué la majorité des pays, a pu être imputée à l'épuisement progressif des espaces agricoles potentiels et à celui des bases financières des Etats. Ces derniers ont dès lors été fragilisés et ont perdu l'essentiel de leur légitimité antérieure, car n'étant plus à même de remplir leur fonction de fournisseur des biens collectifs. A travers toute une série de plans dits d'ajustement structurel, ils ont été, de ce fait et sous des formes variées, mis en tutelle par les organismes financiers internationaux.

Dans le cas de l'Argentine, lors de la crise des années quatre-vingt, l'effondrement des formes, existantes antérieurement, du rapport salarial est apparu particulièrement rapide. Cette rapidité a pu être imputée à la conjonction de l'hyperinflation et d'un régime dictatorial décourageant toute velléité de lutte syndicale.

L'examen des deux cas du Brésil et du Mexique a permis de montrer comment deux pays, relativement comparables sur bien des points (endettement, niveau de revenus, structures industrielles non négligeables...), soumis à une même contrainte d'ajustement peuvent réagir différemment. Ainsi, le Mexique a privilégié un processus d'ajustement interne, marqué par une violente récession. Ceci s'est traduit par une tendance initiale à la désindustrialisation puis à une re-industrialisation sur des créneaux tournés vers l'exportation, via la sous-traitance internationale. Un tel choix a entraîné des problèmes sérieux de localisation et d'équilibre spatial du territoire du fait de l'attrait de la frontière avec les Etats-Unis. Le Brésil, pour sa part, a adopté une stratégie différente, plus proche par certains côtés de celle des pays dits développés. Il a accordé la priorité à l'ajustement externe. Ceci s'est traduit par une hyper-inflation administrée et par une transition politique marquée du régime politique. Il n'y a pas eu de processus de désindustrialisation, même si l'appareil industriel a eu tendance à réduire son organisation en filières verticales.

En ce qui concerne l'évolution de l'économie chinoise à la fin du XXème siècle, la question a été posée dans des termes différents. Certes, il y a bien eu changement de régime de production. Mais, l'ampleur et la spécificité de ce processus est tel que le séminaire s'est interrogé sur la pertinence d'une analyse en terme de crise. D'une part, la mutation d'un régime productif à un autre s'est déroulée sans crise au sens traditionnel du terme. D'autre part, la question jugée essentielle à analyser a été celle du moteur de l'accélération récente du processus de développement. Celle-ci a-t-elle été le résultat d'une mobilisation extensive des facteurs de production existants ou bien d'une intensification de leur usage ? Pour la Chine des années quatre-vingt, la première réponse à cette question a semblé la bonne, contrairement à ce qui est apparu avoir été le cas en Corée et à Taiwan.

Des discussions autour de ces diverses situations, il est ressorti que l'apport, pour une construction théorique des processus de développement, de l'analyse des situations de crise est certes utile mais limité. D'une part, dans un même contexte international, celui de la fin du XXème siècle, la nature réelle des situations qualifiées de crise est fort différente en fonction de l'extrême diversité des pays en développement, qui de plus va en croissant.

En Afrique sub-saharienne, les politiques d'ajustement structurel mises en place, de l'extérieur, pour lutter contre les situations de crise apparaissent comme la conséquence de l'épuisement du régime de production antérieur et de l'incapacité des structures dominantes à surmonter la crise. Ces politiques, pilotées de l'extérieur, avaient pour objectif un changement de régime de production. Dans le cas asiatique, les politiques mises en place ont traduit la volonté des forces économiques dominantes internes de réagir à des chocs externes tels que la crise pétrolière de 1973-74. La situation de l'Amérique latine apparaît plus variable et intermédiaire entre ces deux extrêmes.

C'est pour cette raison qu'il est apparu analytiquement peu fondé de comparer les résultats des politiques d'ajustement structurel conduites dans les diverses régions du Monde.

3.3) Des comparaisons internationales problématiques ?

Présente tout au long des séances du séminaire la question, méthodologiquement essentielle, de la pertinence du recours aux comparaisons internationales pour analyser les processus de développement de pays de plus en plus divers, dans leurs structures comme dans leurs évolutions, a fait l'objet, en tant que telle de la dernière séance du séminaire qui a débattu à partir d'un texte de Bruno Théret (1997).

Procéder à des comparaisons internationales suppose de prendre en compte les différences institutionnelles existant entre les pays. Celles-ci sont particulièrement grandes dans le cas des pays en développement, surtout s'il s'agit de comparaisons entre pays de divers continents ou avec des pays du Nord. Certes, quand il est question de pays appartenant à la même aire culturelle, la difficulté est atténuée, mais elle demeure, comme le montre les travaux comparatifs européens.

A son point de départ, ce type d'analyse suppose une grille de lecture théorique fournissant le cadre analytique nécessaire pour le choix d'une batterie d'indicateurs permettant d'introduire par la suite les principaux éléments suggérés par la grille. Sur ce point, les indicateurs calculés par le PNUD dans ses rapports sur le développement humain, tout particulièrement les rapports par pays, peuvent se révéler précieux. Dès lors, un travail essentiel, trop souvent oublié lors de la collecte des données, est de bien préciser la signification de ces dernières dans leur contexte institutionnel spécifique, celui-ci devant être identifié soigneusement.

Sur ces bases peuvent alors être construites des typologies de société à retenir pour l'analyse. Ces typologies doivent, en un premier temps, être élaborées à un niveau global. Le choix de ce niveau ne saurait être déterminé a priori. Pendant longtemps, implicitement chez bon nombre d'auteurs et explicitement pour les régulationnistes, le cadre national a été retenu comme le niveau pertinent d'analyse. Dans les dernières décennies du XXème siècle, la mondialisation a, en apparence paradoxalement, renforcé le rôle d'autres échelons territoriaux qu'ils soient supranationaux comme les unions économiques, ou infranationaux, du fait de nombreuses politiques de décentralisation renforçant les pouvoirs des collectivités locales. Mais, il a été rappelé que, de tout temps, l'échelle nationale elle-même devait être maniée avec prudence. Peut-on sans sourciller comparer la Chine ou l'Inde et les Seychelles ! et même la ville-Etat de Singapour à la Corée, pourtant culturellement et économiquement plus proches ? Une fois ce cadre global de comparaison bien défini⁹, le travail comparatif peut se décomposer en plusieurs étapes.

En un premier temps, il s'agit de regrouper en quelques catégories les acteurs du système étudié et de schématiser leurs relations essentielles. Sur ces bases, peuvent être élaborés des idéaux types caractérisés par leur cohérence institutionnelle et une relative stabilité dans le temps.

Un second temps est celui de la construction de modèles d'analyse des logiques de fonctionnement des systèmes étudiés, de leur cohérence et de leur stabilité. A des fins d'analyse des processus de développement, ces modèles ne sauraient demeurer statiques, ils doivent nécessairement être dynamiques.

⁹ La même démarche peut être reproduite pour un secteur productif jugé clé, l'agriculture ou l'éducation par exemple, ou pour une fraction du système social telle que la protection sociale.

L'étape suivante est constituée par le travail proprement dit de comparaison, c'est à dire d'identification des éléments communs aux différents territoires comparés. Ce n'est qu'alors qu'un travail sérieux d'élaboration théorique peut être entrepris.

Une telle démarche, indispensable mais particulièrement exigeante, est apparue comme caractéristique du travail comparatif souhaité par les régulationnistes qui ne sauraient se contenter d'une approche, aussi techniquement élaborée soit-elle, exclusivement fondée sur la confrontation de données statistiques internationales. A l'issue du séminaire ce type de travaux restait, pour l'essentiel, à accomplir.

Conclusion

Le retour effectué ici sur les travaux du séminaire "régulation et développement" des années 1996-1999 espère avoir montré que l'approche de la régulation est féconde pour l'économie du développement. En particulier, de par sa nature non dogmatique, elle apparaît adaptée à l'analyse de la grande diversité des situations et de l'évolution des pays en développement.

Ainsi, a été accordée une place centrale à la prise en compte de la relation d'emploi, c'est à dire aux conditions de mobilisation et valorisation des ressources humaines disponibles sur les territoires considérés.

Parmi les acteurs du développement, l'Etat a été reconnu comme l'acteur clé pour assurer la nécessaire coordination de l'action des autres agents économiques et sociaux. Dès lors, il s'en dégage l'étroite imbrication du politique et de l'économique. Si les modalités de l'insertion internationale des pays jouent un rôle important dans leur processus de développement, elles ne le déterminent pas. Les acteurs territoriaux, et en premier lieu l'Etat, conservent une large marge de manoeuvre pour en infléchir les conséquences. Les facteurs internes, économiques, sociaux et politiques demeurent primordiaux.

Certes ces séminaires n'avaient pas la prétention de couvrir la multitude des questions posées par l'analyse des processus de développement. En particulier les questions monétaires et celles relatives aux formes de concurrence ont été peu abordées. Il en a été de même du cas, a priori spécifique, des Pays les Moins Avancés (PMA) et de l'articulation entre les divers niveaux territoriaux, du mondial au local.

D'autres articles de ce N° de la Revue de la Régulation et un examen attentif des travaux du séminaire "Institutions et développement" devraient montrer les avancées réalisées depuis 2000 par rapport à cet essai de synthèse de travaux, plus anciens et relativement cachés, issus de l'approche de la régulation.

Références

- Boyer R. (ed) (1986), *Capitalismes fin de siècle*, Paris, PUF.
- Boyer R, Saillard (eds) (1995), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, Paris La Découverte.
- Boyer R. (1988), « Formalizing growth regimes within a regulation approach. A method for assessing the economic consequences of technological change » in G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg and L. Soete *Technical Change and Economic Theory : The global process of development*, Pinter Publishers, Londres.

- Boyer R. (1994), « Do labour institutions matter for economic development? A regulation approach for the OECD and Latin America with an extension to Asia », in Gerry Rodgers ed. *Workers, institutions and economic growth in Asia*, ILO/ILIS, Geneve, 1994, p. 25-112.
- Hochraich D. (1995), *La Chine : de la révolution à la réforme*, Paris, Syros.
- Hugon P. (1993), « Les trois temps de la pensée francophone en économie du développement », in *Etat des savoirs sur le développement*, Choquet et alii (ed), Paris, Karthala.
- Lafaye de Micheaux, E., Mulot, E. Ould Ahmed P.(Dir) (2007), *Institutions et développement : la fabrique institutionnelle et politique des trajectoires de développement*, Presses Universitaires de Rennes.
- Lanzarotti M. (1992), *La Corée du Sud : une sortie du sous-développement*, Paris, IEDES PUF.
- Lipietz A. (1985), *Mirage et miracles. Problèmes de l'industrialisation dans le tiers-monde*, Paris, La Découverte.
- Lordon F. (1994), « Modéliser les fluctuations, le changement structurel et les crises », 1994, *Revue d'Economie Politique*, vol. 104
- Miotti L. (1995), « Argentine : de la crise de la régulation à la régulation de la crise » in *L'innovation, clef du développement*, Nicolas F. et Krieger Mytelka L., Paris, Masson/IFRI.
- Ominami C. (1986), *Le tiers-monde dans la crise*, Paris, La Découverte.
- Quenan C. (1994), "L'instabilité macro-économique des années quatre-vingt, causes et conséquences", in *L'Argentine à l'aube du troisième millénaire*, Delavaud A. C. et Neffa J.C. (ed), Paris, IHEAL.
- Saboia J. (1987) « Le plan « Cruzado » et le rapport salarial au Mexique », *Revue Tiers-Monde*, n° 109, janvier-mars
- Soria V. (1995), « Le pacte tripartite (1987- ?) pour une régulation des prix et des salaires au Mexique », *La lettre de la régulation* n°13, février.
- Théret B. (1993), « Hyperinflation de producteurs et hyperinflation de rentiers : le cas du Brésil », *Revue Tiers-Monde*, n° 133, janvier-mars.
- Théret B. (1997), « Méthodologie des comparaisons internationales, approche de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale », *Année de la régulation*, Vol 1.

Annexe : séances du séminaire régulation et développement (1996-1999)¹⁰

14/2/1996 : « Théorie de la régulation et économie du développement, introduction au séminaire », M. Vernières

12/4/ 1996 : « La notion de configuration internationale », A Lipietz

14/6/1996 : « Le cas de l'Argentine : accumulation et régulation », L. Miotti et C. Quenan

8/11/1996 : « Comparaison Brésil-Mexique : le rôle de l'Etat », B. Theret

10/1/1997 : « L'Algérie de 1962 à 1986 : succession de deux régimes rentiers », L. Talha

28/2/1997 : « L'apport de la théorie de la régulation à l'analyse des économies africaines », P. Hugon

28/3/1997 : « Evolution du rapport salarial en Corée », HwanJoo Seo et « les régimes de croissance à Taiwan », I.Hors

30/4/1997 : « Eléments d'analyse de la transition chinoise », Y. Citoleux et D. Hochraich

2/6/1997 : « Economie du développement et théorie de la régulation, analyse de quelques travaux récents », M. Vernières

2/7/97 : « Transformation des régimes d'accumulation et modes de régulation : un bref survol de 20 années de recherche sur l'Amérique latine », R. Boyer.

6/2/1998 : « State globalisation and the emergent off-shore economy », Ronan Palan

6/3 1998 : « Stabilité des régimes de croissance régulationnistes », Luis Miotti

16/3/1998 : « Une analyse de l'évolution de l'économie argentine à la lumière de la théorie de la régulation », Julio Neffa

3/4/1998 : « Prise en compte de l'Etat dans la théorie de la régulation : analyse et critique », C. Chavagneux

15/5/1998 : « Inflation permanente et sa régulation en Turquie » A. Insel

18/6/1998 : « L'évolution de l'économie chilienne à la lumière d'une approche régulationniste : un réexamen et une mise en perspective », Carlos Ominami

1-2/10 /1998 : « Les économies à régime rentier à l'épreuve de l'ouverture extérieure », table ronde organisée à Aix par L. Tahla

11/12/1998 : « La privatisation de l'Etat », Béatrice Hibou

21/1/1999 : « La méthodologie des comparaisons internationales » B. Theret

¹⁰ Les noms qui suivent le thème de la séance sont celui du ou des auteurs qui l'ont introduite.